

song dai nong ye guan li
ruo gan wen ti yan jiu

宋代农业管理 若干问题研究

周方高 著

湘潭大学出版社

湖南科技大学学术著作出版资助

湖南省哲学与社会科学基金规划项目 (08YBB279)

湖南科技大学古代文学与社会文化研究基地资助项目

宋代农业管理若干问题研究

周方高 著

湘潭大学 出版社

图书在版编目(CIP)数据

宋代农业管理若干问题研究 / 周方高著. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2012.7

ISBN 978-7-81128-405-8

I. ①宋… II. ①周… III. ①农业管理—农业史—研
究—中国—宋代 IV. ①F329.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 165801 号

责任编辑: 阳 勇

封面设计: 楚佰林

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 国防科技大学印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 8.5

字 数: 230 千字

版 次: 2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-405-8

定 价: 20.00 元

(版权所有 严禁翻印)

序

古人云：“民以食为天。”今人云：“农业是国民经济的命脉。”这两句名言，道出了以粮食生产为主的农业，对社会经济的发展乃至人类的生存可谓至关重要。因此，研究农业生产，发展农业生产，自始至终都是各级政府、农业生产者以及有关专家学者必须十分重视的问题。

中国古代，自秦、汉以降，宋朝和明朝是农业生产获得显著发展的两个时期。明朝农业生产的发展，主要依靠玉米、土豆、甜薯、花生、烟草等高产作物和经济作物自境外的传入，从而大大地增加了粮食产量，扩大了经济作物。宋朝农业生产的发展，主要表现在以下几个方面：一是大兴水利，使得两宋水患之少（特别是在南宋）成为古代社会之最。二是真宗朝时，皇帝亲自遣使从福建取耐旱良种占城稻三万斛推广至江淮、两浙等地种植。由于占城稻“不择地而生”，使当时的稻米种植地区扩大，粮食产量随之大幅度提高。三是真宗大中祥符六年（1013），因官员吕夷简奏请，下诏“免诸路农器之税”，从而推动了各式农具的制作和传播。四是宋室南渡以后，为适应北方移民的需要，州郡官员大力鼓励农民种植小麦，使南方广大地区的农业生产，出现了稻、麦两熟制，造就了“苏湖熟，天下足”的丰收局面。由上可知，明代农业生产的发展，与外部的因素密切相关，而宋

代农业生产的发展，主要依靠政府的管理所得，其意义就特别重大。

研究和总结两宋政府对农业的管理经验，对今天农业生产的发展，也具有一定的现实意义。周方高副教授出身农村，对农业生产怀有深厚的感情，他在攻读博士学位期间，即紧紧抓住有关宋代农业管理的课题不放。在三年学习时间里，方高对宋代农业管理作了潜心研究，终于写出一篇高质量的博士论文，在答辩时得到答辩委员会全体老师的好评。但方高并不以此为满足，他在参加工作后的数年间，对这篇博士论文作了反复修改和补充，直到今年上半年，才完成了这部著作的撰写，取名为《宋代农业管理若干问题研究》。

本书从管理的角度出发，对宋代农业制度的制订和实施、农业劳动力的管理、土地资源的管理，以及防灾、减灾策略等方面，都作了系统的论述，与前人的研究成果相比，有了一定程度的推进和创新，填补了学术界对这一领域研究的不足。

本书认为：宋朝统治者顺应了私有产权日益深化、商品经济日趋活跃的历史大趋势，通过制度的创新，采取了一系列符合历史潮流的农业经济政策，促进了生产要素的优化组合与生产资源的合理分配，释放了农业经济发展的空间。当时，无论是宏观上的一系列立法、政策，还是微观上的生产指导，各级政府大多能根据形势的变化与地区的差异进行调整，力图追求经济效益的最大化，力图满足日益膨胀的国家财政和对粮食的需求。在农政的推行过程中，政府能综合运用行政、经济与法律等多种手段，以达到促进生产的目的，从而促进了宋朝农业生产的较大发展。这些深刻的见解，十分正确，可以服人。

当然，本书对宋朝政府在农业生产的管理上并没有一味地唱赞歌，而是实事求是地指出：由于产权制度的残缺，造成了政府

职能的缺位，高度集权的专制体制造成了政府职能的越位和过多干预，在一定程度上降低了农业经济管理的整体效能。这些精辟的分析，反映了作者把握全局的能力和较高的理论水平。读了本书，我不禁联想到当前我国农业生产的现状，尽管中央政府一再强调农业生产的重要性，积极采取措施，增加对农业的投入，以保证农业生产的可持续性发展。但某些地方政府的官员，却不能与中央保持一致，他们在改革开放、搞活经济的借口下，放松了对农业生产的管理和支持，把大量资金投入到了房产、高铁、门面工程（如广场、高楼及所谓标志性建筑等）方面去。更有甚者，他们不顾中央政府关于禁止新建高尔夫球场的命令，仍然不断批准高尔夫球场的兴建，致使成千上万亩良田被糟蹋，使许许多多农民失去了安身立命之地。某些地方政府的官员，或视老化的水利工程（特别是濒危的水库）于不顾，或对耕地的日削月减漠不关心，而以出国旅游、购置高级轿车、兴建宾馆饭店、在大片良田上建造别墅楼群为能事。他们这样做，不仅愧对国人，也愧对古人。这种状况若长期得不到扭转，后果十分严重，确实令人揪心。

2002年3月，在一个桃红柳绿的季节里，方高由湘潭大学历史系硕士研究生毕业后，负笈来西子湖畔的浙江大学历史系攻读博士学位，跟我学习宋代史。方高生性忠厚，富有正义感，为人诚恳、谦虚，在学习上更是孜孜不倦，一丝不苟。在攻博的三年时间里，他克服了生活上的不少困难，几乎足不出门、心无旁骛地徜徉在史学研究的海洋。他的这种学习精神，深受老师和同学们的赞扬。可是，由于我的研究领域偏重于政治史、选举制度史和史料学，对于宋代农业史却甚少涉猎，因而对他的指导就很少，作为他的导师，我至今仍然感到内疚。但是，我们师生之间的心是相通的，我知道他选择这个有关农业管理问题的课题来进

行研究，实有很深的用意。现在我将方高在本书中不便说出的话说上几句，可能会得到他的共鸣。

是为序。

何忠礼

2012年6月于杭州风起苑寓所

目 录

绪 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究成果综述	(5)
三、研究思路及本书结构	(20)
 第一章 宋代的农业管理制度	(23)
第一节 宋代的农业管理机构	(23)
一、宋代以前的农业管理机构概述	(23)
二、宋代的农业管理机构	(27)
第二节 宋代的农业法规	(60)
一、宋代的法律概况	(61)
二、宋代的农业法规概说	(63)
第三节 宋代的劝农制度	(87)
一、宋代以前的劝农制度概述	(87)
二、宋代的劝农制度	(91)
 第二章 宋代的农业劳动力管理	(101)
第一节 农业劳力不足的解决措施	(101)
一、召流民复业	(102)
二、鼓励农民勤于耕作	(114)

第二节 推广先进农业技术	(119)
一、官员、士大夫探究农业技术概说	(119)
二、推广先进农业技术的措施	(123)
第三节 解决农民生产困境	(132)
一、解决农业资金不足的措施	(133)
二、解决农民生产工具不足的措施	(136)
 第三章 宋代的土地资源管理	(146)
第一节 鼓励垦辟田地	(146)
一、鼓励垦辟田地的措施	(147)
二、多样化的土地利用方式及成效	(152)
第二节 兴修水利	(162)
一、北方的水利兴修概况	(163)
二、南方地区的水利兴修概况	(167)
第三节 推广良种, 扩大复种	(176)
一、推广占城稻	(176)
二、推广稻麦复种	(179)
三、推广粟、豆、麻、蔬菜等其它粮食作物 ...	(187)
四、推广桑麻、木棉、苧麻等经济作物	(188)
 第四章 宋代的防灾减灾策略	(192)
第一节 两宋自然灾害概况	(192)
一、几种主要灾害概况	(193)
二、灾害的特点	(203)
第二节 防灾政策	(207)
一、常平仓	(207)
二、义仓	(213)

三、社仓	(221)
第三节 田赋减免程序	(226)
一、报告灾情	(227)
二、检查灾情	(231)
三、减免灾情	(235)
结 语	(239)
参考文献	(246)
后 记	(260)

绪 论

一、问题的提出

恩格斯曾说过：“一切政治权力起先都是以某种经济的、社会的职能为基础的。”^①又说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^②这说明，任何一种社会制度的国家都是建筑在一定规模的社会经济的基础上，履行社会经济与公共事务管理的职能，是国家不可或缺的，古今中外的国家概莫能外。那么，古代国家对社会经济进行管理、协调的职能主要在哪些方面？有学者将其概括为如下几个方面：确定和推行经济政策，制定并监督执行管理规范；督促和组织农业生产，中国古代国家管理经济的政策、措施，大多数都是围绕对农业的管理而展开的；举办公共工程，这主要表现在重视农业基础设施，举办公共水利工程；协调经济利益关系。^③这四个方而均与农业管理密切相关。因为在古代中国，农业是古代决定性的生产部门，农业生产的状况与国计民生息息相关。因此，历朝历代莫不把管理农业作为经济工作的首要任务。

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第526页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第523页。

③ 周明生主编：《中国古代宏观经济管理研究》第2章，江苏科技出版社1989年版。

关于中国古代国家对农业管理的成效，中外学者大多给予了较高的评价。如著名的农业经济史专家范楚玉指出：历代地主政权无不实行重农政策，除抑制兼并、平均赋役、保护小农外，还采取督课农桑、推广先进技术和生产工具、组织兴修水利、减免租税、贷给口粮以及种子和耕牛、平抑粮价等措施，在执行这一职能方面，比世界上任何国家和地区都要重视，而且切实可行。农业屡遭破坏，濒临崩溃，但总能继续下去，恢复生机，并开创新局面，重要原因之一便是实行重农政策。而传统农业科技发展——农书的修撰主要也是由在职官员完成的，这对形成我国农业精耕细作的传统起了重要作用。^① 欧美学界对中国古代国家在农业管理方面的职能、作用也是肯定的，美国经济学家麦迪森的观点可为代表，他指出：中国最早确立了官僚统治模式。早在 10 世纪，它就开始根据学识才能来选拔经过专门训练的公务员。在一个地域广阔的中央集权制国家，官僚体制是稳定社会和政治秩序的主要工具。官僚政治对经济的正面影响主要体现在农业方面。通过税收及各种强制性摊派，统治者主要从农业领域榨取社会的剩余财富，他们通过兴建水利工程来发展农业。由于较早地发明了印刷术，他们能够通过大量散发带有插图的农业手册来传播最优良的农业生产技术。他们把农民安置到大有可为的新开发区。为了减轻饥灾，他们创立了公共粮仓制度。他们引进早熟种子，鼓励革新，从而最终使两季或三季耕作成为可能。他们还积极引进新的农作物，例如在唐朝有茶叶，宋朝有棉花，元朝有高粱，明朝有来自新世界（即美洲大陆）的各种农作物，如玉米、

① 范楚玉：《应当重视历代封建地主政权对传统农业的促进作用》，《中国经济史研究》1994 年第 1 期。

土豆、甜薯、花生、烟草等。^①

中外有关学者都肯定了中国古代国家的管理对农业发展的促进作用。那么，国家管理农业的职责到底有哪些？我们以为，一是确定和推行农业经济政策，制定与之相应的法律规范。中国古代所确定和推行的农业经济政策，主要有：与民休息和轻徭薄赋政策；抑兼并、保护小农经济政策；平籴、平准政策；防灾救荒政策；增殖人口和扩大劳动力生产政策；推广农业科学技术政策；重农抑商政策。为了保证国家的各项农业经济政策、措施的实施，由国家来制定相应的法律规范，如农田水利法规、赋税法规、土地法规、借贷法规，等等。

二是督促和组织农业生产。中国历朝历代都把管理农业当作管理经济的首要任务。如开垦荒田、兴修水利、鼓励农民勉力耕种、推广农业技术、救济灾民等。中央许多机构和历代地方官员，都负有督促和组织农业生产的任务。如西魏官员、著名政治家苏绰提议：“诸州郡县，每至岁首，必戒敕部民，无问少长，但能操持农器者，皆令就田，垦发以时，勿失其所……若有游手怠惰，早归晚出，好逸恶劳，不勤事业者，则正长牒名郡县，守令随事加罚，罪一劝百。”^②

三是兴办公共工程。主要表现在重视农业基础设施建设，兴办公共水利工程。对此，历代王朝大多给予极大的重视。这主要是由水利在古代经济中的重要地位所决定的。而较大规模水利工程的兴修，需投入大量的人力物力，要协调各方面的关系，政府的计划、管理、融资是不可或缺的。如宋徽宗崇宁五年

^① [美] 安格斯·麦迪森：《中国经济的长远未来》，新华出版社 1999 年版，第 12 页。

^② 令狐德棻：《周书》卷二三《苏绰传》。

(1103),疏浚吴淞江,用钱米达 183600 贯石,人工达 2227000^①;孝宗隆兴至乾道间(1163—1173),开修常熟、昆山县的塘浦所费钱 275700 贯、米 96800 石、人工 3227000^②。诸如此类的工程如果没有大量的拨款和政府的大力倡导以及有力的组织,是根本无法完成的。

宋代是我国古代农业重要的发展时期,甚至有的学者提出了“宋代农业革命”说。我们虽不赞同这种提法,但中国的农业在宋代有了显著的进步,并对元、明、清农业产生了较大的影响,在学术界几乎达成了普遍的共识。我国农业为何能在宋代得以巨大的发展与进步?这在很大程度上得益于政府对农业的有效管理。其最高统治者对农业的重要性,有着深刻的认识,如宋太祖在立国之初就强调,“农桑之业,是为衣食之源”^③,“农为政本,食乃民天”^④。当时的士大夫纷纷引述西汉酈食其“民以食为天”^⑤之语,认为“农者,天下之大本”^⑥,即农业与国家的安危盛衰息息相关,说明这种看法当时已深入人心。有宋一代,对农业生产相当重视,采取了一系列兴农、重农的政策与措施,调动了农民的生产积极性,促进了农业的发展。

同时,唐宋之际是中国古代史上承先启后的重要转折阶段。

① 脱脱等:《宋史》卷九六《河渠志六》。

② 徐松辑:《宋会要辑稿·食货》六一之一二二。

③ 《宋会要辑稿·食货》一之一五。

④ 《宋会要辑稿·食货》一之一六。

⑤ 如赵汝愚:《宋朝诸臣奏议》卷一〇五,陈靖:《上太宗乞从京东西起首劝课》;司马光:《传家集》卷三三《言蓄积札子》;陈次升:《说论集》卷一《上哲宗奏陕西旱乞行赈济》;王称:《东都事略》卷八七《司马康传》;李光:《庄简集》卷八《论百姓失业札子》。

⑥ 黄淮、杨士奇:《历代名臣奏议》卷一〇六,吕陶:《论限名田责守宰疏》;《建炎以来系年要录》卷一六一,绍兴二十年三月戊戌条;董兆熊辑:《南宋文录》(宋集珍本丛刊第 108 册,线装书局 2004 年版)卷二一,叶筠:《延平劝农文》。

著名历史学家陈寅恪曾说：“唐代之史可分前后两期，前期结束南北朝相承之旧局面，后期开启赵宋以降之新局面。”^①但宋代对后世的影响，大大超过唐代。近代启蒙思想家严复曾说：“古人好读前四史，亦以其文字耳。若研究人心政俗之变，则赵宋一代历史，最宜究心。中国所以成于今日现象者，为善为恶，姑不具论，而为宋人之所造就什八九，可断言也。”^②严复主要从政治、文化、风俗等方面肯定了宋代对后世影响之深远。其实，处于这样一个重要变革时期的农业管理制度，既具继承性，又具开创性，对后世的影响亦十分深远。如宋朝统治者顺应中唐以来均田制瓦解的趋势，推行不抑兼并和允许土地自由交易的政策，为元、明、清三代所继承；绍兴年间李椿年行经界法时所推广的砧基簿，实为明代鱼鳞图册制度之渊薮；两宋时“计亩出丁”、“履亩出钱”实为清代摊丁入亩制度之渊源。诸如此类，不胜枚举。

基于以上考虑，本书选择宋朝农业管理作为研究方向，既可以揭示宋代农业经济繁荣的原因，亦可从一个侧面了解元、明、清各代许多农业政策的渊源。另外，中国现在正处于改革开放、发展经济的新时期，“三农”问题较为突出，我们现在也面临着与宋代相似的问题。总结宋朝农业管理的成败得失，对今天的农业管理工作和社会主义新农村建设不无借鉴意义。

二、研究成果综述

宋代经济史研究一直受到学界的关注，而农业经济管理制度就是一个重要的基础性课题。自20世纪二三十年代开始，一批学者就开始关注与之相关的某些问题，如劝农制度、仓储制度、

① 陈寅恪：《论韩愈》，《金明馆丛稿初编》，三联书店2001年版，第332页。

② 严复：《严复集》第3册，中华书局1986年版，第668页。

田赋、役法、土地制度、户籍人口管理等。就国内而言，在改革开放之前，大陆的宋代经济史研究深受当时政治气候的影响，20世纪三四十年代因苛税引发宋代赋税研究，五六十年代研究土地制度与庄园制度、资本主义萌芽等问题。在20世纪50至70年代，港台宋史界的一批学者辛勤耕耘，在赋役制度、灾荒救济政策、农村经济、农地利用政策等方面进行了深入的研究。至八十年代以降，两岸宋史学界在老一辈学者的带领下，思想逐步解放，队伍迅速壮大，对宋代的赋役制度、土地制度、租佃制度、人口户籍、区域经济、阶级结构、社会救济等方面进行了更加广泛和深入的研究，出现了百家争鸣、百花齐放的可喜局面。就国外而言，日本学界在相当长一段时期内执中国古代史研究之牛耳。就其理论方法而言，日本宋史界深受内藤湖南“唐宋变革论”、卡尔·魏特夫“治水社会”、“共同体”等观点的影响。日本学者对宋代的土地政策、税收政策、户籍管理、区域水利的兴修与管理等不少方面进行了较为深入的研究。就学界对宋代农业经济管理制度的相关研究成果，我们选取几个方面分述如下：

1. 总论、通论性研究的成果。较早对宋代农业管理进行综合研究的为台湾学者梁庚尧，他在《南宋的农地利用政策》^①一书中，首次对南宋的农地利用政策进行了较全面的研究。此书主要从南宋为解决财政与民生困难立论，分别讨论了南宋的劝农政策、荒田开垦政策、圩田政策，并对南宋农地利用政策的成效作了评价。该书征引资料丰富，立论持平。因系这一领域的草创之作，许多问题未能深入。1986年，穆朝庆发表了《北宋前期的农业政策》^②，对北宋前期六十余年的农业政策的内容，诸如国家的农业管理职能、国有及私有荒地的开垦政策、赋税政策的调

① 台湾大学文学院1977年版。

② 《中州学刊》1986年第3期。

整、农业生产条件的改善等方面，进行了较系统的论述。梁、穆两位主要专注于宋代某一时期内的农业政策，并未对有宋一代的农业政策进行全面的研究。1988年，李兆超发表了《试论宋代农业生产的宏观管理》^①，从政府宏观管理层面探究了两宋的农业政策，重点探讨了宋代如何解决流民问题、如何利用荒地、如何改善耕作条件、如何兴修农田水利等一系列问题。葛巧芝的硕士论文《北宋前五朝农政若干问题初探》^②，认为北宋前五朝政府采取了一系列政策刺激农业经济，注重主佃关系的调整及对私有产权的保护；屡次诏令重农，积极扶助指导农业生产、兴修水利和保护畜力；澄清吏治，打击豪强，采取一系列措施稳定社会秩序、调动人民生产积极性和促进社会公平；通过调整、减免农民赋役减轻农民负担，从而使他们致力于农耕；注重粮食的储备与流通，实行“常平仓”制度，在一定程度上保护了农民利益。上述措施极大地推动了当时农业经济的发展。岳毅平《宋朝农业经济政策探析》^③认为：宋朝形成租佃制、确立劝农制度、对开垦荒地提供财政支持、推广先进生产技术、组织兴修水利等政策措施，成功地推动了农业经济较快发展，对维持和巩固宋王朝的统治起到了重要作用。但由于篇幅的限制，许多重要问题是一笔带过。

另外，有些学者在有关宋代经济史的著作中对宋代的农业发展水平以及农业政策亦有论及，如漆侠的《宋代经济史》^④、葛金芳的《宋辽夏经济研析》^⑤、王棣的《宋代经济史稿》^⑥等一

① 《中国农史》1988年第2期。

② 河北大学2008年硕士学位论文。

③ 《安徽史学》2005年第6期。

④ 上海人民出版社1987年版。

⑤ 武汉出版社1991年版。

⑥ 长春出版社2001年版。